SENT. 5/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE VALLE D'AOSTA

composta dai magistrati:

Dott. Donato Maria FINO	Presidente
Dott. Roberto RIZZI	Consigliere
Dott. Diego Maria POGGI	Primo Referendario relatore

pronuncia la seguente

SENTENZA

nel giudizio, in materia di responsabilità amministrativa, iscritto al **n. 879** del registro di segreteria, promosso dalla Procura regionale della Corte dei conti per la Regione Valle d'Aosta

nei confronti di:

RAVAGLI CERONI Lucia, nata ad Aosta il 13 dicembre 1964 (c.f. RVGLCU64T53A326T), residente a Gignod (AO), rappresentata e difesa, anche disgiuntamente, dall'avv.ta Alessandra FANIZZI (codice fiscale FNZLSN72T63A326Z; PEC: avvalessandrafanizzi@puntopec.it) e dall'avv.ta Donatella LOCATELLI (codice fiscale LCTDTL60T49A326W; PEC: avvdonatellalocatelli@pec.studioCCHL.it), entrambe del Foro di Aosta, ed elettivamente domiciliata presso lo studio della prima, in Aosta, via Torino n. 7

[CONVENUTA]

VISTO l'atto di citazione.

VISTI tutti gli altri atti e documenti di causa.

UDITI, nell'udienza del 25 gennaio 2024, svolta con l'assistenza del segretario Dott.ssa Geltrude Petrini ed omessa, con il consenso delle parti, la relazione sui fatti di causa da parte del relatore, Primo Ref. Diego M. Poggi, il Pubblico ministero, nella persona del Pres. Giuseppe De Rosa, e l'Avv. Alessandra Fanizzi.

FATTO E SVOLGIMENTO DEL GIUDIZIO

Con atto di citazione del 29 giugno 2023, la Procura regionale ha agito nei confronti, tra gli altri, della dott.ssa Lucia Ravagli Ceroni nella sua qualità, all'epoca dei fatti, di Dirigente responsabile *pro-tempore* della Direzione Sviluppo Organizzativo della Regione Valle d'Aosta, chiedendone la condanna al pagamento di euro 5.622,17 in favore della Regione Valle d'Aosta, oltre alle spese del giudizio in favore dello Stato.

A fondamento della domanda, il P.M. pone le risultanze della sentenza n. 663/2018 della Corte d'Appello di Torino, sezione Lavoro, la quale, pronunciandosi sul ricorso in riassunzione (in esito a giudizio di cassazione pronunciato dalla Suprema Corte con ordinanza n. 06902/18 del 20/03/2018), in parziale riforma della sentenza n. 138/11 P.I. del 25/08/2011 del Tribunale del Lavoro di Aosta, ha rideterminato l'entità del risarcimento del danno dovuto dalla Regione Autonoma V.D.A. al signor Alessandro Mesere, già dipendente a tempo determinato della Regione, nella misura di otto mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, condannando altresì l'Amministrazione regionale al rimborso della metà delle spese di tutti i gradi di giudizio.

Il relativo pagamento, pari a complessivi euro 14.367,76, è stato approvato con provvedimento dirigenziale n. 590 in data 07/02/2019 e corrisposto con mandato n. 6398 in pari data.

Nello specifico, il risarcimento era disposto dal Giudice Ordinario con riferimento all'attività lavorativa prestata dal signor Mesere alle dipendenze dell'Amministrazione regionale, dall'anno 2003 all'anno 2011, con ventitre contratti di lavoro a tempo determinato illecitamente reiterati; la condanna era quindi motivata ai sensi dell'articolo 36, comma 5, del d.lgs. n. 165/2001, ed essendo, dei totali ventitre, dodici contratti sottoscritti dalla convenuta, alla stessa era imputato il danno complessivamente subito dall'amministrazione condannata nella misura di 12/23mi dell'importo totale, così giungendo a quantificare un danno ad essa riferibile pari a euro 7.496,22.

In diritto, ritiene la Procura regionale che sul dirigente approvante - di volta in volta - le assunzioni temporanee dello specifico lavoratore, gravasse l'onere della verifica della conformità delle medesime alla norma imperativa rappresentata dall'articolo 1 del D.Lgs n. 368/2001 all'epoca vigente; in particolare, la dirigente avrebbe dovuto verificare l'esistenza delle condizioni eccezionali di fabbisogno di personale legittimanti l'assunzione a termine, di contro insussistenti nella reiterazione di complessivi 23 contratti a tempo determinato senza sostanziale soluzione di continuità.

La Procura Regionale contestava alla convenuta il suddetto danno con l'invito a dedurre del 4 aprile 2023, determinando il *quantum* dell'addebito nella minor somma di euro 5.622,17, pari al 75% del danno di euro 7.496,22, deducendo la quota del 25% asseritamente imputabile alla Giunta Regionale sulla base dei pronunciamenti già adottati da questa Sezione Giurisdizionale

con le decisioni nn. 14, 15, 16, 17 e 18 del 2022, attinenti a fattispecie del tutto analoghe alla presente, sia oggettivamente che soggettivamente.

La Dott.ssa Ravagli Ceroni, con memoria del 25/05/2023, contestava gli addebiti sia in ragione della doverosità della condotta in concreto tenuta (non potendo ella disattendere le indicazioni esplicite promananti dal vertice decisionale dell'ente) sia in ragione dell'assenza di colpa grave, a suo dire suffragata dagli esiti contrastati dei giudizi promossi nei confronti dell'amministrazione (condanna in primo grado, riforma in appello, cassazione e infine nuova condanna a seguito della riassunzione).

Non avendo ritenuto persuasive le deduzioni difensive, la Procura ha convenuto la dott.ssa Ravagli Ceroni confermando l'entità della domanda di risarcimento, a titolo di responsabilità amministrativa, per euro 5.622,17.

Nell'atto di citazione, il P.M. si sofferma -quanto all'aspetto oggettivo della vicenda- sul fatto che i contratti a termine non risultavano diretti a sopperire a esigenze del tutto imprevedibili e non programmabili dell'Amministrazione regionale - ai sensi dell'articolo 36, comma 5, del decreto legislativo n. 165/2001, applicabile all'area regionale (atteso che il legislatore della Valle d'Aosta nulla sul punto disponeva in deroga).

Quanto al profilo soggettivo della responsabilità, l'attore imputa all'allora dirigente regionale la colpa grave, per avere dato causa alla prestazione di attività temporanee di lavoro subordinato, in violazione delle disposizioni imperative a tutela del lavoratore, così esponendo l'Ente di appartenenza al rischio (poi verificatosi) della soccombenza nell'ambito del giudizio lavoristico azionabile al riguardo, nonostante le proprie specifiche competenze in materia.

La convenuta Ravagli Ceroni si è costituita con comparsa del 30 dicembre 2023, illustrando le modalità di assunzione del personale straordinario ai sensi dell'articolo 7 della legge regionale n. 68/89, in particolare rilevando come la Direzione Sviluppo Organizzativo procedesse ad assumere personale solo in esecuzione dei programmi di assunzione straordinaria deliberati dalla Giunta regionale, e attingendo da graduatorie di merito formate all'esito di selezioni per titoli ed esami.

La sottoscrizione finale apportata dalla dott.ssa Ravagli Ceroni, assume la difesa della stessa, sarebbe stata dunque una conseguenza formale necessaria di un *iter* decisionale e selettivo preordinato, dal momento che, a suo dire, esisteva un *modus operandi*, motivato da espresse esigenze pubbliche, "*sorretto da precise norme legislative e regolamentari, condiviso con le organizzazioni sindacali di categoria, radicatosi nel tempo, frutto di precise scelte politiche dalle quali nessun dirigente del Dipartimento del personale aveva possibilità di discostarsi*".

Pertanto la convenuta contesta in radice la sussistenza della colpa, in quanto le condanne dell'amministrazione sarebbero maturate all'esito di un postumo ripensamento giurisprudenziale delle fattispecie, ed il nesso di causalità, essendosi svolti i giudizi civili a sua insaputa e senza il suo intervento. Propende quindi per l'esclusivo addebito alla Giunta regionale del danno erariale domandato e rileva l'esistenza, comunque, di vantaggi compensativi goduti dall'amministrazione, in ragione del prestigio delle mostre ed eventi culturali realizzati sul territorio valdostano in grazia delle prestazioni dei lavoratori assunti a tempo determinato come, nella specie, il signor Mesere.

In subordine, la convenuta eccepisce la prescrizione dell'azione risarcitoria,

"*essendo trascorsi ormai più di dieci anni dagli atti oggi censurati dalla Procura contabile*".

All'udienza del 25 gennaio 2024 il Procuratore ha insistito nella domanda di risarcimento, mentre la difesa ha ribadito le ragioni di rigetto della domanda, confermando, in via di estremo subordine, e salvo gravame, l'applicazione del potere riduttivo nella misura massima possibile, e con salvezza di recuperi nella fase esecutiva.

La causa veniva, quindi, posta in decisione.

MOTIVAZIONE IN DIRITTO

La vicenda in esame attiene ad un'ipotesi di danno indiretto derivante dalla sentenza della Corte Appello di Torino n. 663/2018, con cui l'Amministrazione regionale è stata definitivamente condannata al risarcimento del danno in favore del lavoratore Alessandro Mesere, per l'illecita reiterazione di contratti a tempo determinato tra il 2003 ed il 2011.

L'importo del risarcimento riconosciuto all'ex dipendente è stato pari ad euro 14.367,76, ed è stato imputato alla convenuta per 12/23mi, in relazione alla Sua personale sottoscrizione di dodici (dei totali ventitre) contratti giudicati illegittimi nel periodo 2003-2011; la domanda è poi ulteriormente contenuta nel minor importo di euro 5.622,17, in relazione alla quota di corresponsabilità che la stessa parte attrice imputa, per un quarto, ad altri soggetti non chiamati in causa, sulla scorta di quanto già statuito e considerato da questa Sezione (cfr. sentenza n. 14/2022, a mente della quale, siccome "*l'iniziativa di tali assunzioni risiede comunque nella volontà politica dell'organo direttivo dell'Amministrazione regionale, ritiene il Collegio che in favore della convenuta possa trovare applicazione il potere riduttivo, riducendo l'importo*

risarcitorio del 25%") in casi in tutto e per tutto analoghi al presente, in quanto coinvolgenti lavoratori subordinati assunti con contratti a tempo determinato reiterati oltre i presupposti di legge e comportanti, all'esito di giudizio civilistico, aggravio di spesa per risarcimento del danno in capo all'amministrazione.

In relazione a tale pretesa risarcitoria, il Collegio ritiene di dover scrutinare le questioni che seguono alla stregua del sistema delineato dall'art. 101, co. 2 c.g.c., nell'ordine rimesso al proprio prudente apprezzamento, secondo motivate ragioni di logica giuridica, coerenza e ragionevolezza (cfr. Corte conti, SS.RR. sent. 2.10.1991, n. 727).

Pacifica e incontestata appare la giurisdizione della Corte dei conti, dal momento che il soggetto convenuto, dirigente regionale inserito a pieno titolo nell'apparato amministrativo della Regione Autonoma Valle d'Aosta, era in rapporto di impiego con l'amministrazione che si assume danneggiata; si tratta di punto non controverso tra le parti.

Nel merito, la vicenda presenta connotati integralmente sovrapponibili a quelli di consimili casi oggetto di altri giudizi già esaminati da questa Sezione e definiti con pronunce di parziale accoglimento della prospettazione attorea (sentt. 14, 15, 16, 17, 18/2022).

Alla luce di ulteriori riflessioni, tuttavia, quell'orientamento non può essere confermato.

Invero, sembra opportuno evidenziare che, secondo un orientamento giurisprudenziale pressoché pacifico (cfr., *ex multis*, Corte conti, Sez. II App. nn. 26/2023, 21/2022, 328/2022, 245/2020, 26/2020, 2014/2019; Sez. III App. nn. 473/2023, 447/2023, 144/2020, 347/2018, App. Sicilia nn. 38/2018 e

10/2018), i profili di illegittimità degli atti costituiscono solo un sintomo della dannosità per l'erario delle condotte che all'adozione di quegli atti abbiano concorso.

Più nel dettaglio, nella sentenza della Corte dei conti, Terza Sezione d'appello n. 69 del 22 febbraio 2022, si afferma che "*La condotta può dirsi gravemente colposa ogni qualvolta l'autore l'abbia realizzata violando macroscopicamente le norme che disciplinano il servizio svolto, noncurante delle imposizioni e dei divieti che lo caratterizzano. Al fine di poter qualificare una condotta come gravemente colposa, è necessario che il soggetto agente si comporti in modo tale da palesare una sprezzante trascuratezza dei propri doveri ed una vistosa trasgressione delle norme che regolano l'andamento della propria attività (...).*".

In altri termini, la non conformità dell'azione amministrativa alle puntuali prescrizioni che ne regolano lo svolgimento non genera, immancabilmente e *sic et simpliciter*, la responsabilità amministrativa in capo all'agente, ma può esserne fonte solo allorquando l'intero processo gestorio, composto dall'attività procedimentale e dal suo naturale prodotto provvedimentale, integri una condotta almeno gravemente colposa, causalmente riconducibile ad un nocumento economico per l'Amministrazione, divenendo così sussumibile nella pertinente fattispecie con la quale il giudice contabile è istituzionalmente chiamato a confrontarsi.

Tale principio, certamente valevole come enunciazione di sintesi, deve comunque subire un'operazione di attualizzazione e specificazione, per tener conto dei peculiari connotati dell'agire pubblico che, di volta in volta, viene in rilievo.

Ebbene, tale operazione di taratura del principio porta il Collegio a ritenere che la pur innegabile connotazione abusiva dei reiterati conferimenti dei contratti a termine, in grado di dar luogo, a beneficio del lavoratore "precarizzato", alla tutela risarcitoria del c.d. danno comunitario, non possa generare, sotto forma di danno indiretto, la responsabilità amministrativa della dirigente regionale che quei contratti aveva sottoscritto.

E ciò in ragione del fatto che, contestualizzando la condotta, il grado di colpa ad essa associabile si attenua fortemente, quantomeno al di sotto della soglia della gravità, indispensabile per l'integrazione della pertinente fattispecie.

Nello specifico, il Collegio ritiene di dover fare applicazione del principio della c.d. "ragione più liquida", sulla scorta dell'insegnamento promanante da Cass. civ. Sez. Unite (decisioni dell'8 maggio 2014 n. 9936, e 12 dicembre 2014, n. 26242 e 26243), nonché da Cass. civ. Sez. VI - 3 Ord., 26/11/2019, n. 30745, per cui "*l'ordine di trattazione delle questioni, imposto dall'art. 276, comma 2, c.p.c., mentre lascia libero il giudice di scegliere, tra varie questioni di merito, quella che ritiene "più liquida", gli impone, per contro, di esaminare per prime le questioni pregiudiziali di rito rispetto a quelle di merito*"; per l'applicazione di tale principio nel giudizio di responsabilità amministrativa si vedano in particolare Corte dei conti, Sezioni riunite, 7 febbraio 2017, n. 4, Sez. II App., 19/04/2016, n. 423, nonché, più di recente, Sez. Giur. Reg. per il Piemonte nn. 51/2023 e 76/2023, condivise da questa Sezione e a cui si rinvia), e ciò consente di non soffermarsi sulla sussistenza o meno degli altri due elementi costitutivi della responsabilità (consistenti nel danno sofferto dall'amministrazione e nel nesso di causalità tra le condotte della convenuta e il danno medesimo).

Con specifico riferimento agli elementi di fatto rilevanti ai fini dell'integrazione dell'elemento soggettivo in sede di reiterazione dei contratti di assunzione temporanea del signor Mesere, assume innanzitutto rilievo la non linearità della disciplina, vigente all'epoca dei fatti, riguardante i contratti a tempo definito: il complicato intreccio tra la regolamentazione operata dall'art. 36 del d.lgs. 165/2001 (che, a quel tempo, a sua volta rimandava al d.lgs. 368/2001), le specifiche norme regionali dirette a disciplinare la possibilità di ricorrere a contratti a tempo determinato per far fronte alle esigenze lavorative della Regione di cui all'art. 7 della l.r. 69/1989 (poi sostituita dall'art. 42 della l.r. 22/2010) e il progressivo consolidamento, nella disciplina eurounitaria, di principi innovativi in materia, rendeva tutt'altro che agevole l'individuazione di quale fosse la corretta soluzione gestoria in grado di bilanciare adeguatamente le esigenze di approvvigionamento di forza lavoro per far fronte a servizi indispensabili, le aspettative dei lavoratori risultati idonei a selezioni pubbliche (anche supportate dalle coerenti istanze veicolate attraverso il canale sindacale) e le rigidità della disciplina giuslavoristica.

In secondo luogo, non può essere ignorato che i contestati contratti a termine sono stati stipulati attingendo, di volta in volta, a specifiche graduatorie di idonei (*«per il conferimento di incarichi e supplenze per posti di custode castelli musei e giardini (categoria B – posizione B1: operatore qualificato)»*) stilate all'esito di selezioni pubbliche, per titoli ed esami, periodicamente condotte dall'Amministrazione regionale.

Una simile modulazione dei rapporti contrattuali, incentrata sulla sequenza "selezione pubblica - graduatoria di merito - contratto temporaneo" con il

soggetto utilmente collocato in graduatoria poteva ragionevolmente ingenerare la convinzione che l'avvenuto espletamento di una nuova selezione pubblica sterilizzasse gli effetti limitativi associabili alle vicende contrattuali riferibili alla precedente selezione.

D'altra parte, ad identica conclusione era pervenuto il Dipartimento della Funzione Pubblica (parere del 19/9/2012, in atti) valorizzando esigenze riconducibili ai principi di cui agli artt. 51 e 97 cost., secondo cui *«(...) l'amministrazione può stipulare un contratto di lavoro a tempo determinato con il soggetto utilmente collocato nella graduatoria del concorso anche laddove l'interessato abbia già avuto contratti a termine con la stessa amministrazione, ancorché di durata complessiva corrispondente ai 36 mesi, e pure nel caso in cui tra i successivi contratti non sia ancora trascorso l'intervallo temporale previsto dalla disciplina normativa. Quanto detto, innanzitutto a garanzia degli articoli 51 e 97 della Costituzione, rispettivamente sul libero accesso ai pubblici impieghi e sul principio del concorso. In particolar modo, dall'articolo 51 della Costituzione si desume il divieto di escludere un candidato, in possesso dei requisiti indicati nel bando, dalla partecipazione al concorso»*.

Sebbene divulgato successivamente al segmento temporale nel quale si situano i contestati contratti a termine (e, perciò, non costituente parametro di orientamento della condotta gestoria), tale parere costituisce un elemento di conferma della non univocità del quadro interpretativo dell'epoca e, quindi, di non eccentricità dell'operato della convenuta.

Ad attenuare il grado di colpa della convenuta vi è, infine, la considerazione che la quantificazione del danno risarcibile in capo all'amministrazione (per

l'intervenuta illegittima precarizzazione del rapporto di lavoro) è emersa solo all'esito di un lungo ed articolato iter contenzioso, che si è sviluppato in ben quattro gradi di giudizio, evidenziando un progressivo affinamento delle soluzioni interpretative, consolidatesi quando ormai la dott.ssa Ravagli Ceroni non era più Direttore del Dipartimento Sviluppo e Organizzazione, e la cui applicazione in concreto non appariva esigibile, secondo un giudizio *ex ante*, nella stipulazione dei contratti nascenti dalle graduatorie formate all'esito delle selezioni annuali espletate dalla Regione.

Sul piano probatorio inoltre le delibere di Giunta prodotte (volte ad individuare, settore per settore, le esigenze di fabbisogno di personale ai sensi del menzionato art. 7, comma 2), contenevano sì un riferimento al "parere positivo" dello stesso Ufficio diretto dalla convenuta, ma tale richiamo è del tutto generico e, in assenza del testo di tali pareri, è impossibile per il Collegio ricavare elementi utili a sostegno della consapevolezza della dott.ssa Ravagli Ceroni nel senso della palese illiceità della condotta poi espletata.

L'ineludibile necessità dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave è confermata proprio dal testo dell'articolo 36 del D. Lgs n. 165/2001 (anche nella formulazione vigente all'epoca dei fatti contestati) che impone alle amministrazioni di recuperare le somme pagate a titolo di risarcimento del danno a carico dei "*dirigenti responsabili, qualora la violazione sia dovuta a dolo o colpa grave*.".Alla luce di tali considerazioni è, quindi, da escludere la configurabilità della colpa grave in relazione alla reiterata stipulazione di contratti a termine, non essendo ravvisabile la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa,

esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto. L’assenza di tale indispensabile componente della fattispecie della responsabilità amministrativa rende superfluo ogni ulteriore approfondimento sugli altri profili in contestazione (anche quelli emersi in sede di discussione orale, come debitamente documentati nel pertinente verbale d’udienza) che, quindi, possono ritenersi assorbiti. Le spese processuali, ai sensi dell’art. 31, comma 3, c.g.c., sono compensate in considerazione del mutamento dell’orientamento giurisprudenziale di questa stessa Sezione decidente rispetto a questioni dirimenti ai fini dell’esito del giudizio.

PQM

la Corte dei conti

Sezione giurisdizionale per la Regione Valle d’Aosta

definitivamente pronunciando nel giudizio di responsabilità scritto al n. 879 del registro di segreteria:

- respinge la domanda attorea, come da motivazione;
- compensa per intero le spese di lite tra le parti.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Aosta, nella camera di consiglio del 25 gennaio 2024.

L’ESTENSORE	**IL PRESIDENTE**
Dott. Diego Maria Poggi	**Dott. Donato Maria Fino**

DEPOSITATO IN SEGRETERIA il 15 marzo 2024

IL DIRIGENTE

Federico Sola